

C-578-99

Sentencia C-578/99

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL EN CONSTITUCION VIGENTE-Naturaleza

En la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo. Las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles, cuya misión es la de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales previstos en la Constitución que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano, y a tener a su disposición una oferta permanente de elementos ambientales.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Autonomía

La autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución, pero condicionada mucho más a la configuración normativa que al efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política, dado que la Constitución, a diferencia de lo que se prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones.

FONDO DE COMPENSACION AMBIENTAL

La creación del Fondo de Compensación Ambiental tiene una clara justificación en la necesidad de conjurar el desequilibrio que se da en el financiamiento del sistema nacional ambiental, si se tiene en cuenta que las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, responsables del manejo y protección del ambiente y los recursos naturales renovables tienen menores posibilidades de generación de ingresos en virtud de que no están facultadas para autorizar el aprovechamiento de los recursos bajo su administración. El Fondo nace de las corporaciones y beneficia exclusivamente a las corporaciones, de manera que el traslado de recursos dentro de un mismo ámbito, esto es, caracterizado por objetivos comunes, constituye en cierta forma una operación neutra, pero vital para la protección y manejo del ambiente y los recursos naturales renovables.

DESARROLLO ARMONICO DE LAS REGIONES

La compensación financiera entre las Corporaciones que se propone la ley a través del Fondo

mencionado, se ampara en el principio del equilibrio que se deduce de los postulados consagrados en el art. 334 de la Constitución, en el sentido de que el Estado debe promover el desarrollo armónico de las regiones para lo cual debe establecer las medidas que eviten la creación y mantenimiento de desequilibrios inequitativos de origen estructural en el ejercicio de las funciones a cargo de los poderes públicos, norma aquella que se enlaza con los arts. 79 y 80 de la misma obra, en lo que concierne con la protección, planificación y manejo integral del ambiente y de los recursos naturales renovables.

LEY ORGANICA EN MATERIA PRESUPUESTAL

Las leyes orgánicas, según se infiere del ordenamiento constitucional, constituyen estatutos normativos de jerarquía cuasiconstitucional, en los cuales se consagran las reglas, directrices, pautas y procedimientos para el manejo integral de una cualquiera de las materias señaladas en el artículo 151 de la Carta Política, que deben ser observados por el Congreso en ejercicio de su actividad legislativa. En materia presupuestal, la ley orgánica se encarga de regular lo concerniente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

Referencia: Expedientes D-2260 y D-2262

Norma Demandada:

Artículo 24 (Parcial) De La Ley 344 De 1996.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., agosto once (11) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 241-4 de la Constitución, a decidir en sentencia de mérito las demandas acumuladas presentadas por los ciudadanos Guillermo Benavides Melo y Marcela Tamayo Arango contra el artículo 24 de la ley 344 de 1996.

Es de anotar, que contra la norma en cuestión se formularon dos demandas. Una fue instaurada por el ciudadano Guillermo Benavides Melo con el fin de que se declare inexecutable la expresión “y el diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias”, del inciso segundo del art. 24 de la ley 344/96 y la otra fue presentada por la ciudadana Marcela Tamayo Arango, quien acusa de inconstitucionales todas las disposiciones contenidas en el referido artículo.

Igualmente es de observar, que mediante auto del 26 de noviembre de 1998 el Magistrado Ponente resolvió rechazar la demanda del ciudadano Guillermo Benavides Melo instaurada en su carácter de apoderado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en

razón de que las personas jurídicas no se encuentran legitimadas para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto del artículo 24 de la referida ley, así:

(Diciembre 27)

Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden una facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 24. Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.

Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento (20%) de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de desarrollo sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquellas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

Los recursos de este Fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación.

Los recursos que recaude el Fondo serán transferidos por el Ministerio del Medio Ambiente de acuerdo con la distribución que haga un Comité presidido por el Ministro o el Viceministro del Medio Ambiente y conformado por:

- Dos (2) representantes del Ministerio del Medio Ambiente, incluido el Ministro o su delegado.
- Un (1) representante de la Unidad Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación.
- Un (1) representante de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Un (1) representante de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

El Comité se reunirá por convocatoria del Ministro del Medio Ambiente.

III. LAS DEMANDAS.

1. Según el demandante Guillermo Benavides Melo el acápite normativo acusado quebranta

los artículos 362, inciso primero y 150-7 de la Constitución Política. El concepto de la violación lo expresa de la siguiente manera:

Las Corporaciones Autónomas Regionales son organismos que reciben su autonomía directamente del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, es decir, que esta atribución no es de rango legal, como ocurre con otras personas jurídicas que crea la ley.

Así la Constitución no las hubiere incluido expresamente en la relación de las entidades territoriales, es lo cierto que las corporaciones autónomas regionales tienen este carácter, según lo reconoce el artículo 23 de la ley 99 de 1993. En tal virtud, a dichas corporaciones se les aplican “todos los atributos de la autonomía que se predicen de las entidades territoriales, porque las corporaciones participan de su naturaleza jurídica y son creadas y organizadas dentro de un régimen de autonomía que por lo menos ha de ser igual al de las entidades territoriales...”.

Una expresión concreta de la autonomía de las entidades descentralizadas y específicamente de las corporaciones autónomas regionales, hace relación con la forma en que estos organismos adquieren, administran y disponen de su patrimonio y rentas.

En los términos de la sentencia C-275/98 de la Corte Constitucional, son rentas propias o endógenas de las Corporaciones: el porcentaje del impuesto predial que los municipios deben transferirle en los términos del artículo 44 de la ley 99 de 1993; los recursos que reciben de las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales; el porcentaje de recursos que les asigna la ley con cargo al Fondo Nacional de Regalías; los porcentajes provenientes de derechos, contribuciones, tarifas, multas y participaciones y tasas retributivas y compensatorias de que trata el decreto 2811/74; los ingresos por valorización que señale la ley; el diez por ciento del impuesto de timbre a los vehículos que destinen los departamentos como retribución del servicio por control de emisiones y sustancias tóxicas; el cincuenta por ciento de las indemnizaciones por razón de las acciones populares; el cincuenta por ciento de las multas o penas pecuniarias que impongan las autoridades territoriales de la jurisdicción a que corresponda la Corporación; los derechos por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos, y los demás recursos de que trata el artículo 46 de la referida ley 99 de 1993.

En las circunstancias descritas se deduce que la expresión normativa acusada viola el artículo 362 de la Constitución, porque se desconoce la propiedad exclusiva de las Corporaciones sobre sus bienes y rentas propias, al señalar aquélla que “el diez por ciento de las restantes rentas propias se destine al Fondo de Compensación Ambiental. Igualmente se desconoce el artículo 1º de la Constitución, porque se ignora que el Estado colombiano se haya organizado en forma de república unitaria pero descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, autonomía que se extiende a las Corporaciones, por virtud de lo dispuesto en el artículo 150-7 de la misma obra.

2. La demandante Marcela Tamayo Arango, considera que la norma acusada viola los arts. 150-7, 209 y 352 de la Constitución, por las siguientes razones:

En el pasado las Corporaciones Autónomas Regionales se consideraban establecimientos públicos del orden nacional. Sin embargo según la Constitución que nos rige la fisonomía

jurídica de dichos entes cambio al establecer para ellas un régimen especial de autonomía distinto del que es propio de las entidades descentralizadas. Dicho autonomía se reconoce en diferentes disposiciones de la ley 99 de 1993 (arts. 1-12 y 23) que les otorga el carácter de “entes corporativos de carácter público” y precisa, además, que el manejo ambiental del país “conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”.

La Corte en la sentencia C-275/98, señaló que las Corporaciones son organismos del orden nacional que gozan de un régimen especial de autonomía. Manifestación fundamental de ese régimen de autonomía es la dotación de un patrimonio propio y la capacidad de disposición del mismo, con cierto margen de libertad.

Si en la sentencia citada la Corte en defensa de la autonomía de las corporaciones señaló que el art. 4 del decreto 111/96, en cuanto asimilaba para efectos presupuestales a establecimiento públicos, diferentes personas jurídicas del orden nacional, cuyo patrimonio estuviere constituido por fondos públicos, no les era aplicable, con mayor razón es imposible “que una ley meramente ordinaria disponga sin mas de esos recursos propios sustrayéndolos para llevarlos a un fondo común”.

Es igualmente manifestación de la autonomía que la destinación de los recursos sea decidida por la propia autoridad de las corporaciones como la Asamblea Corporativa y el Consejo Directivo y no por funcionarios extraños a ellas.

Llevar los recursos propios de las corporaciones, que no se incorporan al presupuesto nacional (tasas, multas, transferencias, etc.), “...es distorsionar su destinación, máxime si en lugar de procurar la enmienda de daños ambientales terminarán pagando gastos desmesurados de funcionamiento de corporaciones ineficientes”.

El artículo 352 constitucional resulta violado, porque la disposición acusada entra a regular el manejo de recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales, cuando la competencia para ello, en los términos de la disposición constitucional referida, es privativa de la ley orgánica del presupuesto y no de una ley ordinaria como es la 344/96.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS.

1. Ministerio del Medio Ambiente.

El Ministerio, mediante apoderada, solicitó a la Corte declarar exequible la norma acusada, en atención a las siguientes consideraciones:

- El cargo que formula el demandante Guillermo Benavides por violación artículo 362 de la Constitución no es conducente, en virtud de que esta norma se refiere a la protección de los bienes y rentas de las entidades territoriales, cuando lo cierto es que a las corporaciones regionales no se les aplica dicha disposición, justamente por no tener la condición de entidades territoriales.

- En relación con la demanda de la ciudadana Marcela Tamayo Arango, en donde se destaca el desconocimiento de la autonomía de las corporaciones por la norma acusada, debe tenerse en cuenta que tal atributo no es absoluto, de suerte que es perfectamente admisible que dicha autonomía pueda someterse a ciertos límites, con arreglo a la Constitución y la ley.

- Sobre la pretendida violación del artículo 209 de la Constitución, considera el Ministerio que, contrario al señalamiento de la actora la norma acusada, en lugar de desconocer el mandato superior, más bien lo respeta. En efecto, las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, “integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, de donde se desprende que una Corporación puede estar conformada por más de un Departamento, pretendiéndose con ello lograr el desarrollo sostenible”. Por lo mismo, “si bien es cierto, que el legislador otorgó a las Corporaciones Autónomas un carácter regional, éstas deben responder a una realidad biogeográfica y no a razones de carácter político. La jurisdicción de las Corporaciones no debe someterse a la forma o esquema de las divisiones político administrativas, sino a límites que respeten los sistemas naturales”.

Lo anterior obedece al hecho de que el manejo de los recursos naturales y del medio ambiente no tienen sólo un interés sectorial y regional, sino nacional y, más aún, universal.

Ese interés general se traduce en la necesidad de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que en los términos de los artículos 1º, 209, 334 y 336 superiores, constituye una finalidad social del Estado, y el gasto que ello supone tiene la condición de una asignación prevalente sobre los demás gastos del Estado.

La ley 344/96 cumple dichos objetivos al reasignar recursos de las Corporaciones con mayores rentas en favor de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, que son organismos de menores ingresos.

- Según el artículo 150-7 de la Constitución, es atribución del Congreso reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales. Ello significa que este órgano está facultado para adoptar, a través de la ley, las medidas que garanticen el funcionamiento de dichas Corporaciones.

Es necesario tener en cuenta, por lo demás, que los cambios en el manejo económico-financiero de las entidades creadas por ley, no exige, al tenor de la Constitución que se cumplan mediante leyes orgánicas, como lo señala la demandante.

“Así las cosas, el Congreso en aras de garantizar la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales no puede sacrificar los intereses generales del Estado. La actividad legislativa se paralizaría si no se tiene la posibilidad de introducir los ajustes necesarios, en este caso en materia de recursos financieros, con miras a hacer una distribución justa y equitativa acorde con las necesidades de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables”.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mediante apoderado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte declarar exequible la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El porcentaje de las rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales que se transfiere al

Fondo de Compensación Ambiental, en virtud del artículo 24 de la ley 344/96, no representa una apropiación nacional, en la medida en que dicho porcentaje no proviene de la Nación.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo Sostenible tienen un régimen especial en cuanto comprenden “ecosistemas afectados por la mano del hombre de manera distinta a como dicha afectación se produce en los ecosistemas comprendidos por las Corporaciones Autónomas Regionales”.

“En efecto, los recursos que se pueden obtener por concepto de tasas retributivas y compensatorias, tasas por la utilización de aguas, transferencias del sector eléctrico, porcentaje ambiental y los demás a los que se refiere el artículo 46 de la ley 99 de 1993, son mucho mayores en estos segundos ecosistemas que en los primeros, razón que justifica la existencia del Fondo de Compensación Ambiental y el traslado de recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales al mismo”.

“No se pretende vulnerar ni se vulnera el principio constitucional de la eficiencia en la medida en que el criterio de fundamenta el traslado de un porcentaje de las rentas que perciben las Corporaciones Autónomas a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, a través del Fondo de Compensación Ambiental, es de redistribución de recursos entre las mismas y no de castigo del manejo fiscal eficiente por parte de unas corporaciones y de premio de la ineficiencia fiscal de otras, sobre la base de un principio discriminatorio, tal como se menciona por parte del demandante”.

Adicionalmente, es necesario advertir que la autonomía de las Corporaciones Regionales no es absoluta, al punto que no pueda el legislador disponer el traslado de rentas de unas corporaciones a otras. Por eso mismo, los recursos sobre los que opera el traslado mantienen su destinación especial, en el sentido de continuar afectos al objeto ambiental que justifica la existencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Se equivoca el demandante Guillermo Benavides Melo al señalar que las Corporaciones Autónomas son entidades del orden territorial, cuando la Corte Constitucional ha señalado que, por el contrario, pertenecen al nivel nacional (sentencias C-262/95 y C-593/95). Por consiguiente, no es cierta la afirmación de que el patrimonio de dichos organismos goza de la misma protección de la que corresponde a las entidades territoriales.

No le asiste razón a la demandante Marcela Tamayo Arango, cuando afirma que el traslado de recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales al Fondo de Compensación Ambiental debe ser objeto de regulación por la Ley Orgánica del Presupuesto, y no por una ley ordinaria como es la ley 344/96.

Los temas que involucra una ley orgánica tienen que ver con la definición de principios generales y no con el simple manejo de traslado de recursos, como ocurre en el presente caso. “Por tal razón, no debe hacer parte esta regulación de lo orgánico presupuestal sino de la ley ordinaria, que sería aquella que sirve de causa suficiente para incluir apropiaciones en los presupuestos públicos, tal como lo establece el artículo 346 de la Constitución Política”.

El aserto anterior se corrobora acudiendo a lo que la Corte expresó en sentencia C-275/98 de la Corte Constitucional, en la cual “consideró que algunas de las rentas de las Corporaciones

Autónomas estaban sujetas a lo dispuesto en el Estatuto de Presupuesto, mientras que otras no lo estaban. Esta definición del régimen legal orgánico de las corporaciones, no se traduce en una interdicción general de regulación para el legislador en relación con las rentas propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, cuando con la misma se pretende fortalecer, desde el punto de vista, el sistema ambiental Colombiano”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación solicitó la declaración de exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes razonamientos:

La Corte ha expresado que entre las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales existen diferencias en relación con su naturaleza jurídica (sentencia C-593/95) .

El Fondo de Compensación Ambiental hace parte de una serie de medidas adoptadas por el legislador con el fin de racionalizar el gasto público y compensar el déficit financiero de las Corporaciones de Desarrollo Ambiental Sostenible, porque en razón de su propia condición no les es posible obtener recursos suficientes para su funcionamiento.

La compensación financiera referida está amparada en la Constitución, “toda vez que en ella ha sido consagrada la obligación del Estado de promover el desarrollo armónico de las regiones (C.P. art. 334), evitando así los desequilibrios que pueda generar un tratamiento inequitativo en cualquiera de las actividades a cargo de los poderes públicos”.

De lo anterior se deduce, que la regulación de los asuntos ambientales no puede hacerse de manera aislada y, además, que la autonomía de que gozan las Corporaciones Autónomas Regionales para el cumplimiento de sus funciones relacionadas con la actividad ambiental, no es absoluta, “puesto que su gestión debe adelantarse, como se ha visto, dentro de las coordenadas de interés general, lo cual debe concretarse en normas de proyección nacional. De allí, la razón por la cual es válida la intervención del legislador en la reasignación de los recursos financieros necesarios para el desempeño de la misión encargada por la ley a las Corporaciones mencionadas”.

Fue la ley 99 de 1993, el Estatuto que estableció cuáles eran los recursos de las Corporaciones, de manera que no existe impedimento constitucional para que ahora unas normas de igual categoría también determinen la reasignación de dichos recursos, sobre todo cuando su destino específico original se conserva.

En cuanto a la pretendida violación del artículo 209 superior, se considera que los argumentos de la demandante carecen de validez, en la medida en que la decisión del legislador al expedir las normas acusadas, busca salvaguardar el principio de eficiencia consagrado en dicha disposición. “Ello es así, pues, los traslados previstos en el artículo acusado tienen como finalidad dotar a unos organismos estatales, en situación deficitaria, de los recursos necesarios para su funcionamiento, lo cual permite que entidades de la importancia estratégica de las CDS, puedan cumplir con tareas de primer orden dentro de la función administrativa, y de tanta importancia para el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Se permite así, que esa función se adelante al servicio de los intereses generales”.

Es improcedente la acusación en lo que concierne al pretendido desconocimiento del artículo 362 constitucional, si se tiene en cuenta en esta disposición se define la propiedad de las entidades territoriales, “y, como se vio, la naturaleza jurídica de la entidad territorial no es predicable de las Corporaciones Autónomas Regionales”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Alcance del pronunciamiento de la Corte.

Si bien la demandante Marcela Tamayo Arango, afirma demandar la inexecutableidad de la totalidad del art. 24 de la ley 344/96, es lo cierto que solamente formuló y sustentó técnicamente los cargos contra los incisos 1º, 2º, 3º de dicho artículo. Por consiguiente, el fallo se contraerá a analizar la constitucionalidad de las referidas normas, pues con respecto al inciso 4º del mismo artículo el fallo será inhibitorio, por no existir un cargo específico estructurado en debida forma. En efecto, en relación con esta última norma la citada demandante sólo hace apreciaciones tangenciales fundadas en normas de rango legal y no constitucional.

2. El problema jurídico planteado.

Considerando los cargos contenidos en las demandas, las intervenciones de las autoridades públicas antes reseñadas y el concepto del Procurador General de la Nación, estima la Corte que para analizar la constitucionalidad de las normas acusadas es preciso determinar: la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, su régimen de autonomía, los objetivos que se le han asignado a las dos modalidades de corporaciones, esto es, a las corporaciones autónomas regionales propiamente dichas, y a las corporaciones autónomas de desarrollo sostenible, el origen y manejo de los recursos, y si la incorporación al Fondo de Compensación Ambiental, de recursos provenientes de las corporaciones autónomas regionales, con la finalidad de apoyar las misiones confiadas a las corporaciones de desarrollo sostenible, pueden configurar o no una violación de la autonomía patrimonial de aquéllas.

3. La solución del problema planteado.

3.1. En la estructura administrativa del Estado prefigurada en la Constitución de 1886, las Corporaciones Autónomas Regionales ostentaban la condición jurídica de establecimientos públicos. Era así como el art. 76 disponía:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

(...)

“10a. Regular los otros aspectos de servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales del Estado y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar” (se destaca).

Del contenido de la norma transcrita se deduce que en el pasado las Corporaciones Regionales estaban sometidas al régimen jurídico propio de los establecimientos públicos descentralizados del orden nacional, aunque es de observar que dichas corporaciones constituían una modalidad particular de dicha forma de descentralización por servicios, en razón de los objetivos específicos a ellas asignados.

Por su condición de establecimientos Públicos las Corporaciones hacían parte de la rama ejecutiva del poder público, al lado de la Presidencia de la República, los Ministerios, los Departamentos Administrativos y las Superintendencias (D. 1050/68, art. 1º). Podían estar adscritas, por consiguiente, a un ministerio o departamento administrativo, para fines del ejercicio de la tutela gubernamental, en los términos del artículo 7º del mencionado decreto.

En las anotadas circunstancias, las corporaciones se estructuraban como organismos con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, constituidas con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial (D. 1050/68, art. 5).

3.2. En la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo.

Con lo dicho se da a entender que el quehacer funcional de los referidos entes se desarrolla con la autonomía que proviene de la voluntad expresa del Constituyente y no de la ordinaria y mas limitada que comporta la tradicional descentralización por servicios.

La autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución, pero condicionada mucho mas a la configuración normativa que al efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política, dado que la Constitución, a diferencia de lo que se prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones.

La Corte ya había definido, en cierta forma, el perfil jurídico de las Corporaciones, caracterizándolas como “organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente...”¹.

Desde luego, que es necesario puntualizar la noción y precisar formalmente su sentido, para lo cual debe tenerse en cuenta tanto las funciones que se les encomienda como la órbita territorial del radio de acción de tales organismos, de donde resulta imposible reducir la jurisdicción de las Corporaciones al ámbito de un departamento, y menos todavía, al de un municipio, cuando su gestión consiste en administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables encuadrados dentro de una realidad biogeográfica. En consecuencia,

los linderos de su jurisdicción resultan del reconocimiento por el legislador de las realidades que ofrecen los ecosistemas y de la necesidad de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución y la de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (arts. 79 y 80 C.P.).

En la exposición de motivos del proyecto que dio origen a la ley 344, se puntualizó sobre este particular lo siguiente:2

“...se han ajustado las jurisdicciones de las Corporaciones a la realidad biogeográfica del país, garantizando así que las principales unidades ecosistémicas de nuestro territorio sean manejadas y protegidas por las distintas Corporaciones. Antes que límites político-administrativo, se proponen aquí límites que podríamos llamar “naturales”. Las jurisdicciones existentes actualmente se han mantenido sólo en aquellas regiones en las que existe una marcada intervención y presencia del hombre”.

(.....)

“Temen los colombianos que con el esquema “departamentalista” se pueda ver muy limitado el adecuado manejo técnico que deben recibir los ecosistemas que en ciertos casos se extiende más allá de una jurisdicción administrativa”.

3.3. Importa tener en cuenta, que en la relación de entidades territoriales contenida en el art. 286 de la Constitución no se incluyó a las Corporaciones. En tal virtud, no puede la ley adicionar a las entidades territoriales otros organismos, como lo advirtió la Corte en la citada sentencia C-593/953, en la cual dijo:

“Obsérvese que la misma Carta Política en el artículo 286 advierte que la división general del territorio está dada en la misma Constitución, y que ésta se compone de las entidades territoriales que son, únicamente y por creación y disposición constitucional directa, los departamentos, los municipios y los territorios indígenas; además, la ley podrá darle carácter de entidades territoriales dentro de la misma división territorial a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. Más allá de estas precisas consideraciones no es posible admitir la existencia o creación de otras entidades territoriales, cuando menos, bajo el ámbito de vigencia de la Carta Política de 1991”.

3.4. En resumen, a la luz del análisis precedente es posible concluir que las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles, cuya misión es la de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales previstos en la Constitución que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano (C.P. arts. 2, 8, 79, 80, 366), y a tener a su disposición una oferta permanente de elementos ambientales.

Conviene señalar igualmente, que la Corte en la sentencia C-275/98 reiteró el reconocimiento a las corporaciones de la condición de personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos y que gozan de un régimen especial de autonomía.

La referida ley consagró las dos especies de corporaciones mencionadas, donde el elemento que las distingue y justifica es sólo de naturaleza técnica, mas no de esencia, porque desde esta perspectiva unas y otras siguen siendo, por igual, responsables de los mismos cometidos, es decir, de administrar y proteger el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Dentro del indicado propósito la ley se refiere a las Corporaciones Autónomas Regionales, para denotar que son organismos a los cuales se atribuye, entre otras competencias, la de autorizar el aprovechamiento de los recursos naturales renovables (L. 99/93, art. 33), mientras que a las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible (L. 99/93, parágrafo 1º art. 33 y arts. 34 a 41), por el contrario no se les asignan competencias en dicha materia. Ello se justifica en razón de que el objetivo primordial de estos organismos es el de preservar ecosistemas frágiles, pero de una extraordinaria importancia estratégica, tanto a nivel nacional como internacional, que constituyen una promisoría potencialidad de mercados en las áreas de la producción farmacológica o de la seguridad alimentaria. Por consiguiente, el aprovechamiento de recursos en dichos ecosistemas esta vedado porque podría poner en peligro su integridad y con ello su significación social y ecológica en beneficio de la comunidad.

La consecuencia obvia del tratamiento que da la ley al primer tipo de corporaciones, se traduce en la capacidad de éstas para producir rentas, mediante el establecimiento de tasas retributivas o compensatorias por el aprovechamiento directo o indirecto de la atmósfera, del agua y del suelo o la reposición de los recursos naturales que administran e, inclusive, las derivadas del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad (L. 99/93, arts. 42 y 44), en tanto que, por las razones atrás indicadas, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible no tienen la capacidad para generar rentas propias, con ocasión de la administración del ambiente y los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción.

3.6. Es necesario comprender, además, que el ambiente como objeto especial de protección por el Estado es uno sólo y los problemas que pueden afectarlo, como los medios para afrontarlos, no obedecen a límites geográficos o políticos, ni claro está a razones institucionales. Por consiguiente, es natural admitir, que el financiamiento de la gestión de todas la Corporaciones debe asumirse con recursos producidos por el mismo sector. De este modo es lógicamente comprensible y técnicamente viable considerar que los recursos que en dicho sector se generan deban distribuirse entre los diferentes agentes que participan en el manejo y defensa de los recursos ambientales del país. Pero es mas, la necesidad de la protección integral de los ecosistemas, en cuanto beneficia a la comunidad nacional demanda, en aplicación del principio de solidaridad que es el supuesto axiológico en que se acodan las actividades de interés general, que la distribución de los recursos, ordinariamente escasos, se haga en forma racional y eficiente.

A juicio de la Sala, las circunstancias que se han puesto de presente justificaron, dentro de la

política de racionalización del gasto público, la creación del Fondo de Compensación Ambiental. Sobre la necesidad de adoptar este instrumento de financiación se pronunció la exposición de motivos al proyecto que luego se convirtió en la ley 344/96, en los siguientes términos⁴:

“De las 34 corporaciones, 8 fueron definidas por la Ley 99 de 1993 como de desarrollo sostenible, implicando con esta definición que no pueden explotar los recursos naturales para financiar sus gastos. La mayoría de las restantes Corporaciones producen sus propias rentas para financiar sus gastos”.

“Dadas las características de desarrollo regional que inciden necesariamente en el comportamiento de las rentas, no existe una correlación directa entre la responsabilidad jurisdiccional y la posibilidad de generación de recursos. El valor de la tierra, la densidad poblacional, la ubicación de las centrales generadoras de energía eléctrica, las características del desarrollo sostenible que no permite la explotación de los recursos naturales, traen como consecuencia el desequilibrio en el financiamiento del sistema Nacional Ambiental, por lo que existen corporaciones con mayor disponibilidad de recursos respecto a los costos en que incurren para adelantar sus funciones y otras que no disponen de lo necesario para atender sus funciones”.

“A fin de solucionar esta asignación desigual de recursos entre las corporaciones y para financiar equitativamente el Sistema Nacional Ambiental, el proyecto de ley crea el Fondo de Compensación Ambiental, que se fundamenta en la necesidad de financiar adecuadamente el funcionamiento de todas la Corporaciones con los recursos producidos por el mismo sector, lo cual conlleva a que aquellas con mayores rentas propias ayuden a financiar a las de menores recursos teniendo en cuenta el principio de equidad”.

3.7. El organismo a que se refieren las normas acusadas, es un fondo especial constituido como una cuenta de la Nación; por tal circunstancia, carece de personería jurídica y sus recursos se manejan directamente por el Ministerio del Medio Ambiente, con destino al financiamiento de las actividades señaladas en la ley que lo creó. Su régimen presupuestal corresponde al previsto por el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (D. 111/96).

Por lo anterior, y en consonancia con el art. 24 de la ley 344, el Fondo está destinado a financiar el presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible; sus recursos se recaudan directamente por el Ministerio del Medio Ambiente y se distribuyen por un Comité creado con tal fin por dicha ley, que opera dentro del propio Ministerio.

Es oportuno, además, señalar que los recursos de dicho fondo se manejan de manera similar a los llamados recursos parafiscales, cuando éstos son administrados por un órgano que hace parte del presupuesto (D. 111/96, art. 11-a). Y aun cuando los recursos del fondo provienen de distintas fuentes, integran una comunidad de ingresos de carácter nacional, aunque no son recursos de la Nación, lo cual significa que una vez incorporados a éste se desligan de su fuente de origen y se afectan al cumplimiento de los objetivos que fueron tenidos en cuenta para su constitución.

3.8. Con fundamento en los razonamientos anteriores la Corte se pronuncia en concreto sobre los cargos de las demandas, así:

a) No resulta admisible el cargo formulado en relación con la violación de los arts. 150-7 y 362 de la Constitución. En efecto:

Desde el punto de vista constitucional el manejo del medio ambiente y de los recursos naturales está concebido técnica y jurídicamente como un sistema.

La protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables son objetivos nacionales prioritarios a mediano y largo plazo, cuyo sentido va más allá de la búsqueda de los beneficios del desarrollo económico, en razón de que en ello va envuelto el destino del hombre y la supervivencia de la humanidad. Por eso, la tarea del Estado en esta materia exige una labor planificadora en donde se examine y proyecte el manejo del ambiente y los recursos naturales desde una perspectiva nacional e integral (C.P. arts. 79, 80 y 334).

La creación del Fondo de Compensación Ambiental, como ya se vio, tiene una clara justificación en la necesidad de conjurar el desequilibrio que se da en el financiamiento del sistema nacional ambiental, si se tiene en cuenta que las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, responsables del manejo y protección del ambiente y los recursos naturales renovables tienen menores posibilidades de generación de ingresos en virtud de que no están facultadas para autorizar el aprovechamiento de los recursos bajo su administración.

La compensación financiera entre las Corporaciones que se propone la ley a través del Fondo mencionado, se ampara en el principio del equilibrio que se deduce de los postulados consagrados en el art. 334 de la Constitución, en el sentido de que el Estado debe promover el desarrollo armónico de las regiones para lo cual debe establecer las medidas que eviten la creación y mantenimiento de desequilibrios inequitativos de origen estructural en el ejercicio de las funciones a cargo de los poderes públicos, norma aquella que se enlaza con los arts. 79 y 80 de la misma obra, en lo que concierne con la protección, planificación y manejo integral del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Los recursos del Fondo están constituidos por el veinte por ciento (20%) de los ingresos que perciben las Corporaciones Autónomas Regionales procedentes de las transferencias del sector eléctrico y por el diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias, excluidos, en uno y otro caso, los derechos que por estos conceptos se destinen a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

Estos recursos no representan técnicamente ingresos de la Nación, porque su manejo por el Ministerio del Medio Ambiente apenas constituye una actividad instrumental, en la medida en que dicho organismo reduce su labor a recaudarlos y colocarlos a disposición de las Corporaciones beneficiarias.

Así, pues, el Fondo nace de las corporaciones y beneficia exclusivamente a las corporaciones, de manera que el traslado de recursos dentro de un mismo ámbito, esto es, caracterizado por objetivos comunes, constituye en cierta forma una operación neutra, pero vital para la

protección y manejo del ambiental y los recursos naturales renovables.

Por lo demás, debe agregarse que la norma del art. 362 de la Constitución, sólo se refiere a la protección constitucional de los bienes y rentas de las entidades territoriales y no es aplicable, por consiguiente, a los bienes y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales que, como se ha visto, no tienen el carácter de entidades territoriales, pues son organismos del orden nacional. En tal virtud, su régimen fiscal, se rige por las previsiones de la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación.

b) Tampoco resulta viable el cargo formulado en relación con la violación del art. 209 de la Constitución, pues la afirmación de la demandante en el sentido de que la creación del Fondo de Compensación Ambiental, al beneficiar a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, constituye un castigo a la eficiencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, que "gracias a una mayor capacidad de gestión, obtienen mayores rentas", porque los menores ingresos de aquéllas no obedecen propiamente a la ineficiencia de sus gestores; tampoco los mayores ingresos de las Corporaciones Regionales son el resultado necesario de una gestión exitosa de sus administradores, sino, antes que todo, al hecho de que pueden conceder o autorizar el aprovechamiento de los recursos naturales que administra, lo cual les generan parte importante de sus ingresos.

Aun admitiendo como válida la referida afirmación, lo cierto es que dicha situación sería justificable, porque está de por medio la protección y defensa del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las jurisdicciones de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible que representa un interés y un valor superior al de la simple protección de las rentas de las otras corporaciones.

La eficiencia del Estado en la gestión y manejo del ambiente y de los referidos recursos no puede medirse por los resultados de la generación de rentas por el aprovechamiento de éstos, sino en términos de la realización cabal e integral del cometido atinente a la conservación de un ambiente sano y de los beneficios sociales que se derivan para la comunidad.

c) Las leyes orgánicas, según se infiere del ordenamiento constitucional, constituyen estatutos normativos de jerarquía cuasiconstitucional, en los cuales se consagran las reglas, directrices, pautas y procedimientos para el manejo integral de una cualquiera de las materias señaladas en el artículo 151 de la Carta Política, que deben ser observados por el Congreso en ejercicio de su actividad legislativa.

En materia presupuestal, la ley orgánica se encarga de regular lo concerniente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

En efecto, el artículo 30 del decreto 111 de 1996, establece:

"Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador".

Como se advierte de la norma transcrita, la ley orgánica del presupuesto defiere al legislador, sin mayores exigencias formales o materiales, la creación de estos fondos. Ello fue lo que hizo precisamente la ley 344 de 1996 al establecer el Fondo de Compensación Ambiental.

No resulta, por lo tanto, atendible el cargo formulado en el sentido de que a través de una ley ordinaria no se podía crear el Fondo de Compensación Ambiental.

4. En conclusión, las normas acusadas no vulneran las disposiciones invocadas por los demandantes, ni ningún otro precepto de la Constitución. En consecuencia, serán declaradas exequibles.

VII. DECISION.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLES los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 24 de la ley 344 de 1996.

Segundo. Declararse INHIBIDA para fallar en relación con el inciso 4º del art. 24 de la ley 344/96, por no existir cargo técnicamente formulado.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretario General

Aclaración de voto a la Sentencia C-578/99

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL EN CONSTITUCION VIGENTE-Naturaleza (Aclaración de voto)

Consideramos que el numeral 7 del artículo 150 de la Carta no les otorgó el carácter de entes nacionales sino que mostró una tendencia clara hacia su descentralización y autonomía, carácter este último que la propia norma superior quiso subrayar, inclusive de modo redundante. Es más, en el precepto constitucional no se facultó al legislador para crearlas sino para “reglamentar” su creación y funcionamiento. Si se repara en la redacción del mencionado numeral 7 del dicho artículo 150, se encuentra que al paso que la primera parte de la disposición alude a la creación de organismos del orden nacional como ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, y otras entidades de la administración nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica y los refiere a la estructura de la administración nacional cuya determinación corresponde a la ley, una segunda parte alude a las competencias del legislador respecto de las corporaciones autónomas regionales. En efecto, la disposición señala que al legislador le compete “reglamentar la creación y funcionamiento” de dichos organismos, sin que tenga atribución directa para la creación de los mismos y, por ende, sin que sea evidente su carácter nacional. Bien podría la ley, a nuestro juicio, establecer bajo ciertas circunstancias, atendidas el área de jurisdicción y las funciones específicas, asignar a las corporaciones autónomas regionales un carácter no nacional, mucho más adecuado al sentido de autonomía que la Constitución les quiso imprimir. Naturalmente que en este supuesto no serían tampoco “entidades territoriales” aunque, obviamente, estarían referidas a una o varias de estas entidades.

Referencia: Expedientes D-2260 y D-2262

Sin que implique una discrepancia en cuanto al asunto de fondo objeto de la Sentencia, debemos aclarar el sentido de nuestro voto, dadas algunas afirmaciones contenidas en la parte motiva de aquélla, exclusivamente en torno a la calificación que se hace de las corporaciones autónomas regionales como organismos nacionales.

Creemos que las corporaciones autónomas regionales no tienen hoy la misma naturaleza que se les asignaba antes de la Constitución Política de 1991.

Muy específicamente, consideramos que el numeral 7 del artículo 150 de la Carta no les otorgó el carácter de entes nacionales sino que mostró una tendencia clara hacia su

descentralización y autonomía, carácter este último que la propia norma superior quiso subrayar, inclusive de modo redundante.

Es más, en el precepto constitucional no se facultó al legislador para crearlas sino para “reglamentar” su creación y funcionamiento.

Si se repara en la redacción del mencionado numeral 7 del dicho artículo 150, se encuentra que al paso que la primera parte de la disposición alude a la creación de organismos del orden nacional como ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, y otras entidades de la administración nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica y los refiere a la estructura de la administración nacional cuya determinación corresponde a la ley, una segunda parte alude a las competencias del legislador respecto de las corporaciones autónomas regionales. En efecto, la disposición señala que al legislador le compete “reglamentar la creación y funcionamiento” de dichos organismos, sin que tenga atribución directa para la creación de los mismos y, por ende, sin que sea evidente su carácter nacional. Bien podría la ley, a nuestro juicio, establecer bajo ciertas circunstancias, atendidas el área de jurisdicción y las funciones específicas, asignar a las corporaciones autónomas regionales un carácter no nacional, mucho más adecuado al sentido de autonomía que la Constitución les quiso imprimir. Naturalmente que en este supuesto no serían tampoco “entidades territoriales” aunque, obviamente, estarían referidas a una o varias de estas entidades.

Insistimos en lo que se había expresado por dos de los firmantes (magistrados Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo) en el salvamento de voto relativo a la Sentencia C-423 del 29 de septiembre de 1994.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 Sentencia C-593/95, M.P. Fabio Morón Díaz

2 Gaceta del Congreso No. 10 de 22 de Enero de 1993.

3 idem.

4 Gaceta del Congreso No. 381 de 13 de Septiembre de 1996.